

Predmet C-714/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

23. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. studenoga 2023.

Tužitelj:

Benediktinerabtei Ettal

Druga stranka u postupku:

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck

Predmet glavnog postupka

Je li u skladu sa slobodnim kretanjem kapitala to što je poljoprivrednikovo stjecanje poljoprivrednih zemljišta vezano uz mogućnost da ih on koristi odnosno zajednički koristi, što znači da se poljoprivrednikovo matično poljoprivredno gospodarstvo ne može nalaziti na neprihvatljivoj udaljenosti od tih zemljišta?

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 263. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. **Treba li članak 63. UFEU-a tumačiti na način** da mu se protivi nacionalna odredba kao što je članak 6. stavak 3. Tiroler Grundverkehrsgesetzes (Zakon savezne zemlje Tirol o prometu zemljišta (TGVG iz 1996.)), u skladu s kojom tijelo za promet zemljišta treba odobriti stjecanja prava poljoprivrednika u smislu članka 2. stavka 5. točke (a) na poljoprivrednim zemljištima samo ako se stjecanje prava ne protivi načelima iz članka 1. stavka 1. točke (a) i stjecatelj prava dokaže da zajednički koristi

poljoprivredno zemljište na održiv i prikladan način u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva?

2. **U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje:** postoji li objektivno usporediva situacija između poljoprivrednika čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi u blizini zemljišta koja se stječu i koji namjerava sudjelovati u korištenju tih zemljišta u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva, s jedne strane, i poljoprivrednika čije se poljoprivredno gospodarstvo ne nalazi u (s poslovnog stajališta prihvatljivoj) blizini zemljišta koja se stječu te koji ne namjerava sudjelovati u korištenju tih zemljišta u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva kako bi time osigurao sredstva za održavanje svojeg poljoprivrednog gospodarstva, nego predmetna zemljišta prepušta na korištenje lokalnim poljoprivrednicima na temelju zakupa ili na neodređeno razdoblje na temelju prekarija, s druge strane?
- 2.a **U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje:** je li ograničenje slobodnog kretanja kapitala opravdano uspostavom, očuvanjem ili jačanjem poljoprivrednih ili šumarskih gospodarstava koja učinkovito posluju jer je cilj odredbi članaka 6., 7. i 7.a TGVG-a iz 1996. da poljoprivrednim zemljištima na održiv način i u skladu s njihovom svrhom upravljaju poljoprivrednici u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva kako bi se poljoprivredna gospodarstva ojačala te kako bi se izbjegle rascjepkanost i zlouporaba poljoprivrednih zemljišta?

Navedene odredbe prava Unije

UFEU, članci 63. do 65.

Navedene nacionalne odredbe

TGVG iz 1996., članci 1. do 7.a.

Sažet prikaz činjenica i postupka i ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 1 Ugovorom koji je ovjerio javni bilježnik jedan benediktinski samostan darovao je zemljišta u Scharnitzu u Austriji benediktinskoj opatiji u Ettalu u Njemačkoj. Neka od njih poljoprivredna su zemljišta bez zgrada, dok su na nekima izgrađene staje.
- 2 Tužitelj (i obdarenik) pravna je osoba osnovana prema kanonskom pravu. U Ettalu u Njemačkoj upravlja poljoprivrednim gospodarstvom na kojem uzgaja voće i povrće i bavi se stočarstvom, pri čemu u prosjeku drži 65 mliječnih krava. To

poljoprivredno gospodarstvo udaljeno je otprilike od 40 do 45 kilometara od darovanih poljoprivrednih zemljišta u Scharnitzu.

- 3 Tržišna vrijednost zemljišta koja se koriste za poljoprivredu iznosi oko 330 500 eura.
- 4 Poljoprivredna zemljišta u Scharnitzu trenutno koriste lokalni poljoprivrednici na temelju prekarija.
- 5 U okviru postupka ponude zainteresiranim osobama više je osoba prijavilo interes za stjecanje poljoprivrednih zemljišta.
- 6 Tužitelj u Ettalu u Njemačkoj upravlja poljoprivrednim gospodarstvom, na kojem uzgaja životinje. Koristi poljoprivredna zemljišta površine oko 120 hektara i šumska zemljišta površine oko 200 hektara. Posjeduje potrebnu infrastrukturu (zgrade, strojevi, uređaji itd.). Praktični rad na poljoprivrednom gospodarstvu obavljaju zaposlenici.
- 7 Benediktinski samostan u Scharnitzu vlasnik je ukupno 59 923 m² poljoprivrednog zemljišta, 1036 m² šume i 9809 m² građevinskog i drugog zemljišta, uključujući vrtove. Već više od 20 godina benediktinski samostan u Scharnitzu ne koristi sam svoja poljoprivredna zemljišta, nego ih besplatno koristi od četiri do pet aktivnih poljoprivrednika. Gemeinde Scharnitz (Općina Scharnitz, Austrija) navodi da je za najjužniju zgradu 2003. dodijeljena građevinska dozvola za adaptaciju preostalog dijela zgrade poljoprivredne namjene, koja je i provedena. Na licu mjesta utvrđeno je da se zgrada nikad nije upotrebljavala za poljoprivredne namjene, nego samo za skladištenje i odlaganje.
- 8 Tužitelj ne namjerava u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva (čak ni djelomično) koristiti zemljišta koja su mu darovana. Ništa se neće promijeniti u odnosu na dosadašnji način korištenja zemljišta u Scharnitzu. Kao i dosad, poljoprivredna zemljišta besplatno će koristiti lokalni poljoprivrednici na temelju izmisljene posudbe (prekarij).
- 9 Odlukom od 30. travnja 2020. Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Upravni ured okruga Innsbruck, Austrija) u biti je odbio izdati odobrenje za pravni posao stjecanja vlasništva u skladu s propisima o prometu zemljišta uz obrazloženje da stjecatelj u postupku nije nastupio kao poljoprivrednik s obzirom na namjeru davanja u zakup, zbog čega je trebalo provesti postupak ponude zainteresiranim osobama. Budući da se javilo više zainteresiranih poljoprivrednika kao potencijalnih kupaca poljoprivrednih površina u okviru tog postupka, postoji poseban razlog za odbijanje u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (d) TGVG-a iz 1996.
- 10 Presudom od 20. kolovoza 2020. Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu, Austrija) odbio je kao neosnovanu tužbu podnesenu protiv toga. Svoju odluku u biti je obrazložio time da tužitelj nema svojstvo poljoprivrednika u smislu članka 2. stavka 5. TGVG-a iz 1996. Već na temelju

njegove kvalifikacije kao pravne osobe nije ispunjen bitan kriterij doprinosa sredstvima za život osobe koja koristi zemljište i njezine obitelji, zbog čega je svojstvo poljoprivrednika isključeno već na temelju članka 2. stavka 2. TGVG-a iz 1996. Budući da tužitelja ne treba smatrati poljoprivrednikom u smislu članka 2. stavka 5. TGVG-a iz 1996. u pogledu stjecanja prava, pravilno je primijenjena i odredba članka 7.a TGVG-a iz 1996. te je pokrenut postupak ponude zainteresiranim osobama. Model ponude zainteresiranim osobama u skladu je sa sudskom praksom Suda Europske unije. Time je ukinuta obveza samostalnog korištenja zemljišta i umjesto toga uvedeno je pravilo da ne smije postojati zainteresirana osoba koja je spremna za zemljište platiti cijenu uobičajenu za tu lokaciju.

- 11 Protiv te presude tužitelj je podnio žalbu Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud, Austrija).
- 12 Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) ukinuo je tu presudu presudom od 10. ožujka 2021. Svoju odluku u biti je obrazložio time da, s obzirom na uvjete odobrenja navedene u članku 6. stavku 1. TGVG-a iz 1996., treba uzeti u obzir da tužitelj već dugo upravlja poljoprivrednim gospodarstvom na svojoj lokaciji. Pritom (upravni sud koji donosi odluku) treba ispitati obavlja li poljoprivrednu djelatnost za to imenovani pripadnik reda sa stručnim znanjem o poljoprivredi, je li to u skladu s uvjetima odobrenja iz članka 6. stavka 1. TGVG-a iz 1996. i može li se to smatrati izjednačenim s poljoprivrednom djelatnošću pravnih osoba.
- 13 Presudom od 26. srpnja 2022. tužba podnesena Landesverwaltungsgerichtu Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) ponovno je odbijena. Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) obrazložio je u biti svoju odluku time da na temelju utvrđenja u mišljenju vještaka za poljoprivredu treba smatrati da je tužitelj poljoprivrednik u smislu članka 2. stavka 5. točke (a) TGVG-a iz 1996. i da je tuženo tijelo neopravdano provelo postupak ponude zainteresiranim osobama. Stoga nisu ispunjeni uvjeti za odbijanje iz (sadašnjeg) članka 7. stavka 1. točke (e) TGVG-a iz 1996.
- 14 Međutim, načelima utvrđenima u članku 1. stavku 1. točki (a) TGVG-a iz 1996. protivi se to da poljoprivredna zemljišta u Scharnitzu stekne veliki zemljoposjednik u Ettalu u Njemačkoj s namjerom da zemljište koriste lokalni poljoprivrednici u Scharnitzu na temelju prekarija.
- 15 Nadalje, tužitelj nije dokazao da će na održiv i prikladan način u smislu članka 6. stavka 3. TGVG-a iz 1996. zajednički koristiti poljoprivredna zemljišta u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva jer nema namjeru koristiti zemljišta koja su predmet ovog postupka iz svojeg poljoprivrednog gospodarstva u Ettalu.
- 16 Protiv te presude tužitelj je ponovno podnio žalbu Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud).
- 17 Tužitelj je u svojoj žalbi ukratko naveo da trenutačni vlasnici već više godina (u svakom slučaju više od 10 godina) prepuštaju poljoprivredna zemljišta na

korištenje lokalnim poljoprivrednicima u okviru izmolljene posudbe. Davanje u zakup lokalnim poljoprivrednicima otežavali su samo nesigurna sudbina predmetnih poljoprivrednih zemljišta zbog starenja pripadnikâ reda darovatelja i, osobito, ishod predmetnog postupka. Potencijalni lokalni poljoprivrednici već su izrazili interes. S tim je upoznat i Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu). Stoga se ne može razumjeti zaključak Landesverwaltungsgerichta Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu), u skladu s kojim se tužiteljevo stjecanje prava protivi uspostavi, očuvanju i jačanju poljoprivrednih gospodarstava koja učinkovito posluju. Naposljetku, odluka se temelji na pravnim osnovama koje se protive pravu Unije ili Ustavu. Članak 6. stavci 1. i 3. te članak 7. stavak 1. točka (a) TGVG-a iz 1996. protive se pravu Unije s obzirom na odluku Suda Europske unije od 23. rujna 2003., C-452/01, Ospelt, jer je uvedena obveza samostalnog ili zajedničkog korištenja zemljišta. Osim toga, članak 6. stavak 3. i članak 7. stavak 1. točka (a) TGVG-a iz 1996. dovode do povrede načela jednakosti jer postoji ozbiljna povreda prava Unije.

- 18 Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) ukinuo je presudu Landesverwaltungsgerichta Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) od 26. srpnja 2022. presudom od 15. lipnja 2023.
- 19 Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) temeljio je u biti svoju odluku na sljedećim razmatranjima:

Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) pretpostavljao je da obveza zajedničkog korištenja zemljišta koja se predviđa člankom 6. stavkom 3. TGVG-a iz 1996. podrazumijeva obvezu barem djelomičnog samostalnog korištenja zemljišta. To, među ostalim, proizlazi i iz toga da je zakonodavac člankom 6. stavkom 3. TGVG-a iz 1996. želio osigurati prostornu blizinu poljoprivrednika koji stječe zemljište s poljoprivrednim zemljištem koje se stječe. Suprotno tomu, davanje u (pod)zakup poljoprivrednog zemljišta ili davanje na temelju prekarija lokalnim poljoprivrednicima dovelo bi upravo do toga da se ne bi uvijek mogla osigurati prostorna blizina. Da je zakonodavac htio u pojam zajedničkog korištenja uključiti i davanje u zakup ili, primjerice, prekarij, i poljoprivrednicima iz drugih saveznih zemalja ili država omogućilo bi se da dobiju odobrenje tijela za promet zemljišta.

Sud Europske unije naveo je u svojoj odluci Ospelt da strogi uvjet samostalnog korištenja nije uvijek nužan za postizanje ciljeva Zakona o prometu zemljišta (savezne zemlje Vorarlberg): naime, zahtjev samostalnog korištenja protivi se i prodaji zemljišta ako zemljište u trenutku prodaje nije koristio vlasnik, nego poljoprivrednik kao zakupnik, a novi vlasnik (koji neće sam koristiti zemljište) obveže se da će zadržati uvjete pod kojima isti zakupnik koristi zemljište (Ospelt, t. 51.). Osim toga, Sud Europske unije u predmetu Ospelt (t. 53.) istaknuo je da strogi uvjeti u pogledu stjecanja poljoprivrednih zemljišta nisu u svakom slučaju potrebni s obzirom na ciljeve Zakona o prometu zemljišta (savezne zemlje Vorarlberg). Ako nacionalna tijela tumače Zakon o prometu zemljišta (savezne zemlje Vorarlberg) na način da se prethodno odobrenje može dodijeliti osobama koje nisu ni poljoprivrednici ni šumari, neovisno o samostalnom korištenju i

obvezi boravka na lokaciji, ako daju potrebna jamstva povezana s korištenjem tih zemljišta za poljoprivredne ili šumarske namjene, slobodno kretanje kapitala ne ograničava se više nego što je to potrebno za postizanje cilja (vidjeti presudu Ospelt, t. 48. do 52.).

U pobijanoj presudi Landesverwaltungsgerichta Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) tužiteljjev zahtjev za izdavanje odobrenja tijela za promet zemljišta u biti je odbijen jer on nije dokazao da će u okviru svojeg poljoprivrednog gospodarstva zajednički koristiti poljoprivredna zemljišta na održiv i prikladan način u smislu članka 6. stavka 3. TGVG-a iz 1996. iako i dalje namjerava prepustiti predmetna zemljišta na korištenje lokalnim poljoprivrednicima u okviru prekarija. Osim toga, tužitelj nije obuhvaćen područjem primjene pravila o zainteresiranim osobama iz članka 6. stavka 4. u vezi s člankom 7.a TGVG-a iz 1996. jer ima svojstvo poljoprivrednika u smislu TGVG-a iz 1996.

To se protivi zahtjevima prava Unije koje je Sud Europske unije detaljnije definirao u svojoj odluci Ospelt (t. 50. i sljedeće):

nacionalna tijela trebaju zanemariti nacionalno pravo kojim se izdavanje odobrenja tijela za promet zemljišta za prijenos vlasništva u svakom slučaju uvjetuje time da vlasnik sam koristi zemljište. To, primjerice, može biti slučaj ako se ne javi nijedan poljoprivrednik kao zainteresirana osoba za stjecanje ili u slučaju jednog od izuzeća iz članka 7.a stavka 8. TGVG-a iz 1996.

Člankom 7.a stavkom 8. točkom (f) TGVG-a iz 1996. utvrđuje se da se odobrenje tijela za promet zemljišta može izdati bez postupka ponude zainteresiranim osobama ako osoba koja nije poljoprivrednik stječe poljoprivredno zemljište koje se u posljednjih 10 godina zajednički koristilo u okviru istog poljoprivrednog gospodarstva i koje je od ključne važnosti za poljoprivredno gospodarstvo zakupnika, pod uvjetom da se zajamči da poljoprivrednik koji ih je posljednji koristio i dalje može koristiti ta zemljišta na temelju zakupa u razdoblju od najmanje 10 godina.

Suprotno tomu, ako poljoprivrednik u smislu TGVG-a iz 1996. želi steći poljoprivredno zemljište i, jednako kao u slučaju izuzeća iz članka 7.a stavka 8. točke (f) TGVG-a iz 1996., neće sam koristiti zemljište koje se stječe (primjerice zbog velike udaljenosti od njegova „matičnog poljoprivrednog gospodarstva”), nego će ga i dalje davati u zakup, poljoprivredniku koji stječe zemljište treba, s obzirom na to da ga neće zajednički koristiti, odbiti odobrenje tijela za promet zemljišta iako se (legitimni) ciljevi članka 1. stavka 1. točke (a) TGVG-a iz 1996., odnosno očuvanje i jačanje konkurentnosti zajednice poljoprivrednikâ u Tirolu uspostavom, očuvanjem ili jačanjem poljoprivrednih ili šumarskih gospodarstava koja učinkovito posluju, uspostavom, očuvanjem ili jačanjem gospodarski održivih poljoprivrednih ili šumskih zemljišta i očuvanjem ili postizanjem održivog i sveobuhvatnog korištenja poljoprivrednih ili šumskih zemljišta, mogu, primjerice tako što će ga stručno koristiti zakupnik, jednako postići kao da ga (zajednički) koristi sam stjecatelj ili da ga osoba koja nije poljoprivrednik daje u

podzakup ako ispunjava uvjete iz članka 7.a stavka 8. točke (f) TGVG-a iz 1996. Stoga izdavanje odobrenja tijela za promet zemljišta za prijenos vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem na poljoprivrednika u svakom slučaju ovisi o tome da poljoprivrednik sam koristi zemljište, ali Sud Europske unije smatrao je da se to protivi pravu Unije.

- 20 Na temelju presude Verfassungsgerichtshofa (Ustavni sud) od 15. lipnja 2023. u tom je predmetu ponovno u tijeku postupak povodom tužbe pred Landesverwaltungsgerichtom Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu).

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 21 Ovaj predmet ima određene sličnosti s predmetom Ospelt (C-452/01). U njemu je Sud odlučio da se odobrenje za stjecanje poljoprivrednog zemljišta ne može odbiti samo zato što stjecatelj ne koristi zemljište sam u okviru poljoprivrednog gospodarstva i boravi na tom poljoprivrednom gospodarstvu (vidjeti točku 54. presude Ospelt).
- 22 Međutim, ovaj predmet razlikuje se po tome što se u TGVG-u koji je relevantan u ovom slučaju pravi razlika između poljoprivrednika i osoba koje nisu poljoprivrednici, a u ovom slučaju stjecatelj je poljoprivrednik.
- 23 U skladu s TGVG-om poljoprivrednik treba barem zajednički koristiti zemljište koje stječe (odnosno barem ga djelomično sam koristiti). To znači, s jedne strane, da ga želi uključiti u svoje matično poljoprivredno gospodarstvo i, s druge strane, da njegovo matično poljoprivredno gospodarstvo ne smije biti previše udaljeno od tog zemljišta.
- 24 Nijedan od tih dvaju uvjeta nije ispunjen u ovom slučaju, zbog čega treba pojasniti jesu li oni u skladu s pravom Unije i je li stoga tužitelju opravdano odbijeno odobrenje stjecanja poljoprivrednih zemljišta.
- 25 Cilj je TGVG-a iz 1996. da se poljoprivredna zemljišta što više očuvaju te da ih se na održiv i prikladan način koristi u poljoprivredne svrhe. Stjecanja prava na poljoprivrednim zemljištima trebala bi služiti jačanju i očuvanju održive zajednice poljoprivrednikâ na lokalnoj razini, osobito malih poljoprivrednih gospodarstava, čije očuvanje u konačnici koristi općem interesu (članak 1. stavak 1. točka (a) TGVG-a iz 1996.).
- 26 U skladu s tim ciljem poljoprivredna zemljišta u prvom redu trebaju stjecati poljoprivrednici s postojećim poljoprivrednim gospodarstvom odnosno utvrđenim operativnim konceptom kako bi se zajamčilo korištenje poljoprivrednih zemljišta na održiv i prikladan način, osobito uključivanjem novostečenih zemljišta u poljoprivredno gospodarstvo stjecatelja. Poljoprivredna gospodarstva treba povećavati odnosno činiti konkurentnijima kupnjom drugih poljoprivrednih zemljišta, čime se, posljedično, izbjegavaju rascjepkanost, zlouporaba i rasipanje poljoprivrednih zemljišta. Pritom su provedbena tijela obvezna i što više

sprečavati moguće radnje počinjene s namjerom povrede zakona, kao što su stjecanje poljoprivrednih zemljišta radi špekulacije ili izgradnja nekretnina za odmor sredstvima stranih ulagača.

- 27 Dodatni je cilj TGVG-a iz 1996. osigurati održivo i ekološki prihvatljivo korištenje poljoprivrednog zemljišta. Stoga zakon treba provoditi i s obzirom na međunarodnu Konvenciju o zaštiti Alpa iz 1994. (Alpska konvencija), zajedno s njezinim dodatnim protokolima te ciljevima i strategijama koji su u njima utvrđeni. Savezna Republika Austrija i Europska unija stranke su Alpske konvencije. Jedan je od njezinih provedbenih protokola Protokol o provedbi Alpske konvencije u području prometa (Prometni protokol). Europska unija potpisala je i sklopila Prometni protokol na temelju odluka Vijeća 2007/799/EZ i 2013/332/EU.
- 28 Ukratko, sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je u svakom slučaju potrebno tumačenje Suda u pogledu članka 63. UFEU-a u vezi s tim jesu li uvjeti odobrenja iz članka 6. stavka 3. TGVG-a iz 1996. opravdani i proporcionalni s obzirom na odredbe članaka 7. i 7.a te članka 6. stavka 4. TGVG-a iz 1996. i cilj TGVG-a iz 1996.